

关于高等教育机构法人化问题的几点思考

朱 平

摘 要: 高等教育机构的法人化问题, 一段时期成为高教领域的热点问题, 专家学者见仁见智。本文拟着重从概念上进行分析, 以对高等教育机构的法人化问题进行一些梳理。

关键词: 高等教育机构; 法人; 法人化

一个时期以来, 伴随着我国国企独立法人化改革的潮流, 有不少专家学者提出是否也效仿国企改革, 在高等教育领域来个高等教育机构的法人化改革。此观点提出以后, 有人赞成, 认为这是世界高等教育发展的必然趋势; 也有人反对, 认为不能将企业改革的模式套用到高等教育中来。本文拟就高等教育机构的法人化问题做一些浅显的分析和思考。

一、高等教育机构法律地位的确立

1. 什么是法人

法人在法律上与自然人相区分。不同的国家法律在定义其法人类型时, 会有不同的规定。在德国、法等大陆法系国家将法人分为公法人和私法人。我国《民法通则》第 36 条指出: 在我国, 法人是具有民事权利能力和民事行为能力, 依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织。同时规定了我国的法人共有企业法人、机关、事业单位和社会团体法人四种法人类型。

2. 高等教育机构是不是法人

高等教育机构法律地位的确立, 在我国主要依据《教育法》和《高教法》。《高教法》第 30 条规定, 高等学校自批准设立之日起取得法人资格。但是却对除高校以外的其他从事高等教育的 (诸如科研院所等) 组织未明确其法人资格。所以其他高等教育机构和组织的法律地位要用其他法律来界定。其他高等教育机构的法律地位比较复杂, 需要具体情况具体分析。比如, 一般的科研院所和组织

可以是事业单位法人或社会团体法人, 而像军校、警校、党校、行政学院等属于国家机关, 其法人地位应属于机关法人, 其法律地位应由行政法或其他相关法律规定。

3. 高校法律地位

如果承认了高校的法人地位, 那么接下来的问题是它究竟是什么性质类型的法人?

(1) 公立高校的法律地位

如果按照德、法大陆法系国家那样将法人分为公法人和私法人, 则公立高校属于公法人里的公务法人, 此类法人被界定为行政组织的一种, 具有行政法人的某些特点。我国没有公法人和私法人的区分, 我国法律将公立高校归为事业单位法人。这种定位的依据是《民法通则》。我国区分机关、事业单位法人、社会团体法人与企业法人的依据有两个: 一看是否营利, 以营利为目的而设立的组织视为企业法人, 不以营利为目的设立的组织为机关、事业单位和社会团体法人; 另一个依据是设立的法律依据, 比如企业法人是依照如《公司法》等民商法而设立的, 而机关、事业单位和社会团体法人是依据《组织法》和其他行政法规设立。^[1] 因此, 作为事业单位的我国公立高校的法律地位就有一定程度上的特殊性, 即具有双重的法律地位。一方面, 它作为民事主体, 适用于民事法, 即具有普通的民事权利, 同时承担一般民事责任; 另一方面, 因为它设立的依据是组织法和有关的行政法规, 公立高校对学生的学籍、毕业资格、文凭

等拥有一定的管理权利,同时公立学校还拥有一定的行政级别(比如副部级学校、正厅级学校等),属于国家行政机关的附属机构,享有一定程度的公权力,所以我国公立高校具有某种近似行政主体的法律地位,又适用于行政法。

综上所述,可以看出,我国的公立高校兼具民事主体和行政主体的法律地位,因此,我国公立高校的法人地位是比较模糊的,具有双重性。公立高校的设立是为了社会公益的目的,其举办经费来自国家财政拨款,不以营利为目的。由此其法律地位有点类似大陆法系的公务法人。不同之处在于我国高校虽由《高教法》规定为事业单位法人,但是由于其同时还具有某些行政公权力,其自主管理学校事务的权力,受到国家行政权利(比如教育部)的限制和约束,未能确立像西方大陆法系的公务法人那样的独立行政法人的法律地位。

(2) 民办高校的法律地位

我国民办高校的法人地位比较特殊。《民办教育促进法》第5条规定,民办学校与公办学校具有同样的法律地位。如果这样的话,民办高校也即是事业单位法人和机关法人,但事实上并非如此。1998年10月25日国务院颁布的《事业单位登记管理暂行条例》规定:事业单位是指国家为了社会公益目的,由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的,从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。由此规定来看,由于民办高校不是由国家机关举办,也不是利用国有资产举办的组织,所以不能简单地将其归为事业单位。它也不是国家机关或国家机关的附属机构,因此也不具备机关法人地位。依照我国法人的分类,还有社会团体法人和企业法人两种。那么它们是不是社会团体法人呢?《社会团体登记管理条例》第2条规定的社会团体法人,是指由中国公民自愿组成,为实现会员共同意愿按照其章程开展活动的非营利性社会组织。民办高校是否属于此类法人呢?也要具体情况具体分析。我国民办高校的举办组织形式多样,其不同的举办形式决定了它的法人性质也不同。若它是不以营利为目的纯粹出于公益目的的社会团体(类似西方的非营利性私立高校),则可以将其归为社会团体法人里面,则它要到国

务院民政部门或县级以上各级政府民政部门登记,获得其法人地位。(值得注意的是,《民办教育促进法》规定民办学校可以获得合理回报,此类民办高校若也因合理回报而营利的,那么将不知道怎么界定其法人地位。)而由一些经营性教育集团举办或由企业注入资金或通过资本市场融资而举办成立的民办高校(类似于西方的营利性私立高校),由于明显地具有营利动机和营利行为,因此,这类民办高校实际上应视为企业法人。

综上所述,由于我国的《民办教育促进法》和《高教法》对民办学校的法律地位没有明确界定,在已有的四类法人分类框架中,也没有可以明确对应的法人类型,虽然法律规定民办高校自依法成立之日起就获得法人资格,但是因为不能具体确定是那一类法人,所以我国民办高校的法人地位其实是非常模糊的。《教育法》、《民办教育促进法》、《社会团体登记管理条例》等法律法规中的某些条文又是相冲突的。因此,《民办教育促进法》应该进一步完善,或考虑在《民办教育促进法》下再制订它的下位法《民办高校法》,对民办高校的法律地位进行准确的法律定位。

(3) 其他高等教育机构的法律地位

在我国,除了普通公立高校和民办高校从事高等教育活动以外,还有其他一些比较特殊的从事高等教育活动的机构,比如各级党校、行政学院、军校、警校等教育机构,这些机构本身属于国家机关的一部分,他们是按照行政法以及其他相关法律设立,因此属于机关法人;还有中科院和社科院系统的一些科研院所等,它们由国家出资依法举办,则这些从事高等教育的机构应属于事业单位法人。

二、何为高等教育机构法人化

我们只有搞清楚了各类高等教育机构的法人地位,然后才可以谈“化”的问题。前面已经对我国高等教育机构的法人地位做了一个简要的分析,下面再来分析一下法人化的问题。

首先看法人化的由来。法人化准确来说应该是独立行政法人化,这种独立行政法人其实是想把社会福利、文化教育等公共性机构或设施委托给民间或非官方机构来经营管理,将这种政府的

附属物从政府机关中剥离出来。这种独立行政法人的基本模式最初形成于 20 世纪 80 年代英国和新西兰等西方发达国家的行政改革, 真实原因在于政府为了摆脱其严重的财政危机。所谓独立行政法人实际上乃是为减少政府赤字, 减少公共支出而进行的行政机关的私有化改革。^[2] 上个世纪 90 年代日本经济陷入停滞状态, 为缓解沉重的财政压力, 日本政府准备进行行政改革, 想把作为政府公务员的国立大学教师从公务员队伍里剥离出去, 于是日本开始了国立大学独立行政法人化改革。日本于 2004 年 4 月开始执行《日本公立大学法人法》, 新的大学法人制度主要包括以下五项内容: 一是建立大学法人, 实现自主运营管理。二是引进民间的经营管理理念, 如建立董事会的管理体制, 设立“经营协议会”通盘筹划资源利用。三是引进校外人士, 建立新的运营机制。四是建立有别于国家公务员的新的人事体制, 赋予校长全面人事管理权。五是引进“第三者评议机制”。^[3] 通过以上对日本国立大学独立行政法人化的分析, 可以看出日本进行的大学法人化改革的实质与其说是高等教育改革, 不如说是一场精简行政机构的行政改革。

日本的大学法人化, 就其实质而言实际上就是大学的民营化, 就是将大学这种公共机构交给私人来经营, 国家抽身而退, 大学在获得独立行政法人的独立自主权的同时要承担起更大的责任, 面临更大的压力, 接受更多的监督。那么我们是否也要学习日本的这种大学的法人化呢? 从 1998 年《高教法》颁布起, 我国的公立高校已正式获得法人地位, 那么法人化再向何处而“化”? 下面我们再就我国各种高等教育机构的情况来具体分析一下:

根据国内学界对高等教育机构法人化的有关论述来看, 似乎法人化就是独立行政法人化。对于我国的民办高校来说, 因为其本身就不是依附于国家机关的, 所以也就不存在独立行政法人化的问题。那么是让民办高校像公立高校那样事业单位法人化吗? 显然也不是。实际上, 民办高校最紧迫的问题是要先确定自身是何种法人的问题。在其他从事高等教育的机构中, 有一些是永远不可能独立行政法人化的, 比如军校、党校; 还有一些

机构, 比如像一些科研院所则要具体情况具体分析, 有些可以独立行政法人化, 有些则不可以。

那么我国公立高校可以像日本国立大学那样独立行政法人化吗? 笔者认为至少从目前情况来看恐怕还行不通。主要原因有三: 其一是我国的社会政治经济制度和社会意识形态决定了国家不会让高校处于完全独立状态。因为高校地位太重要了, 而且我国高校还经常被视为一个重要的政治阵地, 因此不可能将它完全交到某个人或某个团体手中。其二是我国目前还不是一个比较成熟的市场经济和政治文明的法治社会, 国家和社会也还没有建立起健全的高等教育社会评价和监督机制, 如果实行独立行政法人化后, 某些宗派主义、任人唯亲、裙带关系等封建的东西会在高校大行其道。其三是法人化的结果可能会造成高校法人代表在任期内追求短期效应, 做出一些急功近利的举措, 导致一些基础研究处于不利局面, 从长远来看, 将不利于社会的和谐发展。

当然, 不可否认高等教育机构法人化对高校本身而言也会有某些有益之处, 比如有学者提出的有利于政校分离, 有利于学术自由、大学自治, 有利于高教资源的充分挖掘和有效配置, 有利于调动高教组织的积极性等等。^[4] 但是我们也要就此问题进行冷静思考, 弄清楚高等教育法人化的实质和它的来龙去脉, 不要跟风, 不要为追求所谓与国际接轨, 别人高等教育法人化了, 我们也要法人化, 甚至是为法人化而法人化。由于中外社会历史文化传统和政治制度的天壤之别, 在国外很成功的东西, 移植到中国这个土壤中来未必就能成功。是否会发生橘枳之变, 也未可知。

作者系厦门大学高等教育研究所博士生
责任编辑: 程方生

[参考文献]

[1] 马怀德. 学校、公务法人与行政诉讼. 湛中乐主编. 高等教育与行政诉讼[M]. 北京大学出版社 2003 年, P197-201.

[2] 黄福涛. 日本国立大学独立行政法人化的现状与趋势[J]. 高等教育研究. 2003.(5). P43-47.

[3] 苏海河. 从明年 4 月起日本国立大学将改为独立大学法人[N]. 中国青年报. 2003-9-26.

[4] 熊庆年. 大学法人化趋势与我们的对策[J]. 江苏高教. 2002.(4). P25-27.